7
Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (33872).**

De **voorzitter**:
Ik heb de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu reeds welkom geheten in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

☐

De heer **Van Hattem** (PVV):
Voorzitter. De voorliggende Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving, afgekort VTH, heeft als uitgangspunten het verbeteren van de kwaliteit en de samenwerking in dit VTH-domein in de omgevingsdiensten. Die uitgangspunten vinden wij als PVV-fractie zeer belangrijk. Het gaat immers om het zorgvuldig borgen van de veiligheid en de gezondheid in onze leefomgeving. Juist daarom moet dit goed én efficiënt geregeld worden. Helaas moeten we vaststellen dat dit wetsvoorstel op een aantal punten niet het meest geschikte kader biedt om dat te realiseren.

In de schriftelijke ronde heeft onze fractie het kabinet een aantal vragen gesteld over dit wetsvoorstel. De beantwoording daarvan geeft aanleiding om er in dit debat op terug te komen. Ten aanzien van de handhavingsprioriteiten hebben we opgemerkt dat de memorie van toelichting vermeldt dat deze door álle aan de omgevingsdienst deelnemende handhavingspartners worden vastgesteld. Op onze vraag hoe dit zich verhoudt tot de democratische aanspreekbaarheid van de bevoegde gezagen liet de staatssecretaris weten dat hierover binnen het bestuur van de gemeenschappelijke regeling van de omgevingsdienst afspraken worden gemaakt, dan wel dat daarin door de meerderheid besloten wordt. Daarbij gaf de staatssecretaris aan dat de wethouders en de gedeputeerden die deel uitmaken van het bestuur van de omgevingsdienst, democratisch aanspreekbaar zijn voor hun handelen in het bestuur. Het spreekt voor zich dat deze bestuurders daarvoor in theorie democratisch aanspreekbaar zijn, maar voor een goede publieke verantwoording zijn naast aanspreekbaarheid ook stuurbaarheid en afrekenbaarheid nodig. Aan die elementen schort het binnen een gemeenschappelijke regeling voor de omgevingsdienst. In het wetsvoorstel is weliswaar een onderzoeks- en rapportageplicht opgenomen in het kader van horizontaal toezicht, maar de uitkomsten daarvan blijven het resultaat van collectieve afspraken in het bestuur van de omgevingsdienst. Dat maakt publieke verantwoording in de praktijk zeer diffuus: als bestuurders door de gemeenteraad of Provinciale Staten hierop worden aangesproken, kunnen zij zich verschuilen achter deze collectieve afspraken of meerderheden binnen de gemeenschappelijke regeling. Hoe zijn deze bestuurders dan nog democratisch stuurbaar en afrekenbaar? Daarop krijg ik graag een reactie van de staatssecretaris.

In het kader van publieke verantwoording merk ik nog op dat het wetsvoorstel inzake het opheffen van de strafrechtelijke immuniteit van politieke ambtsdragers onlangs in deze Kamer is weggestemd. De tegenstanders van dit wetsvoorstel stelden in het debat dat de democratische controle voldoende voorziet in afrekenbaarheid van bestuurders. De Wet VTH maakt de mogelijkheden tot democratische controle en afrekening alleen maar lastiger. Is men bang om afgerekend te worden?

Ik kom nu bij onze vragen over de efficiencywinst bij de omgevingsdiensten. In haar beantwoording stelt de staatssecretaris: "Mij hebben geen signalen bereikt dat in het kader van die controlerende taak van de raden en staten geconstateerd is dat de verwachte efficiency door de opgerichte omgevingsdiensten structureel niet gehaald wordt. Mijn verwachtingen over de efficiencywinst zijn dan ook nog steeds positief." Die signalen zijn er wel degelijk. In mijn eigen provincie Noord-Brabant, waar ik als Statenlid actief ben, zijn die signalen er zelfs volop. We worden voortdurend geconfronteerd met tegenvallende efficiency bij de omgevingsdiensten. In het provinciale bestuursakkoord worden de drie omgevingsdiensten in Brabant zelfs benoemd als een voortdurend punt van zorg. Al verschillende malen zijn deze omgevingsdiensten financieel in problemen gekomen en moest de provincie bijspringen. Daarnaast zijn directeuren noodgedwongen vervangen en zijn dienstverleningsovereenkomsten opgeschort. Eerder dit jaar stelde de verantwoordelijke gedeputeerde ten aanzien van de VTH-taken dat deze "niet beter door de omgevingsdiensten worden gedaan, dan toen wij het zelf nog deden". Zijn deze signalen bij de staatssecretaris onbekend? Daarop krijg ik graag een reactie.

Op onze vragen over de inverdieneffecten liet de staatssecretaris het volgende weten: "De inverdieneffecten zullen vooral optreden doordat de benodigde bijdragen, door de deelnemende overheden, aan de begroting van de omgevingsdiensten minder hoog zullen zijn dan wanneer er niet deelgenomen zou zijn aan een omgevingsdienst." Waarop baseert de staatssecretaris de aanname dat overheden minder geld kwijt zouden zijn bij deelname aan een omgevingsdienst? In de praktijk, zo valt op te maken uit de signalen uit de provincie, stijgen de kosten voor deelnemende overheden juist, niet alleen door hogere kwaliteitseisen en een hogere handhavingsfrequentie — dat zijn doelmatige zaken — maar vooral door organisatorische problemen. In de verdienmodellen van de omgevingsdiensten zit veelal een mismatch tussen werk en personeel. Er is vaak sprake van een krimp van het aantal opdrachten. Gemeenten brengen minder vrijwillige taken in dan waarop de organisatie van een omgevingsdienst is ingericht. Tegelijkertijd is de benodigde expertise onder het personeel niet in de goede verhoudingen aanwezig, door de inbreng van personeel uit de diverse overheden. Boventallige werknemers moeten dan wel worden uitbetaald, vaak met doorlopende contracten of baangaranties. Daarbij moet de ontbrekende kennis ook nog extern worden ingehuurd. Daar komt nog bij dat de nieuw gevormde omgevingsdiensten peperdure kantoorlocaties hebben gehuurd en soms voor vele tonnen hebben verbouwd om hun organisatie te huisvesten. De staatssecretaris gaf aan niet over een overzicht te beschikken van deze kosten op landelijk niveau. Daarom zouden wij graag een duidelijk antwoord willen van de staatssecretaris op de vraag waarop haar aanname is gebaseerd dat de kosten voor deelnemende overheden aan een omgevingsdienst lager zouden zijn. Het tegenovergestelde lijkt immers het geval.

Tot slot het meest fundamentele bezwaar van de PVV-fractie. Dit wetsvoorstel moet de kwaliteit bij de omgevingsdiensten borgen. De staatssecretaris kiest ervoor om enkel en alleen gemeenschappelijke regelingen toe te staan. De netwerkomgevingsdiensten, zoals deze nu in enkele regio's efficiënt functioneren, worden hierdoor onmogelijk gemaakt. Zoals aangegeven kleven er veel nadelen aan de gemeenschappelijke regelingen: gebrek aan democratische stuurbaarheid en afrekenbaarheid, niet aantoonbaar efficiënter en vaak een extra kostenpost. Vooralsnog blijkt uit de praktijk niet dat de beoogde kwaliteit van de VTH-taken middels de omgevingsdiensten verbetert. Daarom horen wij graag van de staatssecretaris wat het keurslijf van de gemeenschappelijke regelingen nu zo essentieel maakt in dit wetsvoorstel, terwijl dit uit de praktijk niet blijkt. Graag hoor ik hierop een reactie.

De **voorzitter**:
Dank u wel, mijnheer Van Hattem. De staatssecretaris heeft gevraagd om een korte schorsing.

De vergadering wordt van 13.58 uur tot 14.09 uur geschorst.

☐

Staatssecretaris **Dijksma**:
Voorzitter. De heer Van Hattem heeft op drie punten kritiek op het wetsvoorstel dat nu voorligt. Hij zegt in eerste instantie dat hij twijfelt over de stuurbaarheid en afrekenbaarheid die nodig is om de omgevingsdiensten goed te kunnen laten functioneren. De tweede discussie gaat over de beoogde efficiëntieslag die gemaakt moet worden en een derde punt is de vraag waarom — in zijn woorden — het keurslijf van de Wet gemeenschappelijke regelingen noodzakelijk is.

Ik wil op alle drie punten graag een antwoord geven, maar ik wil beginnen met een vaststelling. Dit wetsvoorstel is niet alleen niet uit de lucht komen vallen, het is er ook niet voor niets gekomen. Dat heeft te maken met een stapeling van rapporten, om te beginnen het rapport van de heer Mans, waarin is vastgesteld dat de kwaliteit van toezicht en handhaving veel te wensen overlaat. Volgens mij zijn de heer Van Hattem en ik het eens over de noodzaak dat er iets moest veranderen. Een van de centrale problemen die geconstateerd worden in het rapport van de heer Mans is dat er sprake is van fragmentatie in combinatie met vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering. Ik zou zeggen: houd die twee termen even vast, want die zijn vrij relevant voor het antwoord dat ik ga geven op de drie vragen die gesteld zijn.

Na het rapport-Mans volgden nog het advies van de commissie-Oosting en een aantal moties uit zowel de Eerste als ook de Tweede Kamer. Helaas, zeg ik er maar bij, volgden er ook diverse grote en soms ook kleinere incidenten bij bijvoorbeeld chemische bedrijven. Deze hebben de noodzaak van het verbeteren van het toezicht en de handhaving alleen maar onderstreept.

Ik begin met de vragen over de stuurbaarheid en de afrekenbaarheid. Die vragen kun je terugbrengen tot de kern: is er wel voldoende democratische controle mogelijk op de omgevingsdienst? Zoals gezegd: gemeenten en provincies zijn bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, de taken uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Zij kunnen die bevoegdheid mandateren aan de directeur van een omgevingsdienst, maar zij zijn en blijven verantwoordelijk voor de besluiten en ze zijn ook democratisch aanspreekbaar. Feitelijk verandert het voorliggende wetsvoorstel daar niets aan. Het wetsvoorstel, en ook de AMvB, bepalen uitsluitend dat een aantal taken moet worden uitgevoerd door de omgevingsdiensten. Dat is het zogenaamde basistakenpakket. Dat zal ook in de AMvB worden opgenomen.

Een omgevingsdienst is een uitvoeringsdienst van en ook voor gemeenten en provincies. Zij zijn eigenaar van de omgevingsdienst en ook opdrachtgever. In het kader van de opdrachtverlening kan het bevoegd gezag mandaat verlenen. De praktijk is dat de mandaten per gemeente verschillen qua reikwijdte. Dat kan variëren van bijvoorbeeld alleen adviseren aan het bevoegd gezag over het nemen van een beschikking tot het daadwerkelijk zelf nemen van een beschikking. Wat de omvang van het mandaat ook is — het lijkt mij goed om dat hier hardop te zeggen — een wethouder of gedeputeerde is altijd democratisch verantwoordelijk. Dat betekent dat er aanspreekbaarheid is voor het handelen in bijvoorbeeld de eigen raad of in de Staten.

Daarmee, zo zeg ik tegen de heer Van Hattem, is verschuilen niet mogelijk. Sommige mensen zouden dat misschien weleens willen, maar het kan niet, want in principe is het onderhandelingsmandaat iets wat bijvoorbeeld voor een wethouder wordt vastgesteld vanuit de gemeenteraad. Als er een wijziging van dat besluit voorligt, omdat men daar in gemeenschappelijkheid over heeft besloten, dan moet de wethouder voor zijn of haar handelen natuurlijk gewoon weer verantwoording afleggen in diezelfde gemeenteraad. Dat proces is er en blijft er. Dit is mijn antwoord op de eerste vraag.

De heer **Van Hattem** (PVV):
Dank voor het antwoord. Dat is de theorie. In de praktijk gebeurt het dat de verantwoordelijk wethouder of gedeputeerde, waarmee ik te maken heb als Statenlid, zegt: sorry, maar wij zijn maar voor een beperkt deel eigenaar van die omgevingsdienst; wij kunnen het wel anders willen maar de meerderheid van het bestuur beslist; wij als een van de velen zijn niet de meerderheid. Dat is de praktijk en dat is wat ik bedoel met "verschuilen". In dit wetsvoorstel zitten de handhavingsprioriteiten en die zijn vrij essentieel. Als op een bepaald onderdeel minder gehandhaafd wordt en het daarop fout gaat, dan ligt er eigenlijk al een casus waarvan men kan zeggen: sorry, de meerderheid heeft besloten en ik heb daar geen deel aan.

Staatssecretaris **Dijksma**:
Ik neem u dan toch mee terug naar de oorsprong van het wetsvoorstel waarbij de geconstateerde fragmentatie en vrijblijvendheid de kern van het probleem waren. Er is opschaling nodig. Dat is in de praktijk ook al gerealiseerd. Feitelijk functioneren de omgevingsdiensten al, alleen hebben ze nog geen wettelijk kader. Dat bieden we nu. Het democratisch proces dat er al was, blijft. Daarbij geldt dat op het moment dat je met elkaar verantwoordelijkheid neemt, je misschien wel kan zeggen "sorry, maar de meerderheid heeft besloten", maar je toch verantwoordelijk blijft. De gemeenteraad en de Statenfracties kunnen daar ook echt iets van vinden. Dat debat blijft dus mogelijk. Wellicht zal een meerderheid van de Staten een andere prioriteit

moeten kiezen. Ik neem aan dat dat vervolgens voor alle betrokkenen ook weer een feit is. Zo werkt het en zo blijft het ook werken.

Ik kom op het tweede punt waarop de heer Van Hattem kritiek heeft. Hij vraagt of het wel zo efficiënt is als bedoeld en beoogd is. Waaruit blijkt dat dan? Gemeenten en provincies sturen op de begroting en op de realisatie van hun financiële doelstellingen. Ze zijn zoals gezegd ook medeeigenaar van een omgevingsdienst. Het is steeds zo geweest, ook vanuit de historie, dat efficiency onderdeel uitmaakte van de afwegingen. Een van mijn voorgangers, de heer Atsma, heeft bij brief aan de Tweede Kamer van 26 juni 2012 aangegeven dat er ook een onderzoek heeft plaatsgevonden naar de kosten en de baten van de vorming van omgevingsdiensten. Dat onderzoek is naar de Kamer gestuurd en daaruit kwam het volgende beeld naar voren, dat overigens herkenbaar is in de wijze waarop Van Hattem daarover spreekt. Er zijn uiteraard initiële kosten en achterblijvende kosten. Daarbij is te denken aan projectkosten en ICT-ontwikkeling. Iedereen die te maken heeft met organisaties en ICT weet dat dat altijd duur is, ook al lijkt dat soms niet zo te zijn. Dat is hier van tevoren ingecalculeerd. De tijdelijke leegstand van kantoren en de kosten van een sociaal plan speelden natuurlijk ook een rol. Tegelijkertijd kwam uit het onderzoek naar voren dat op termijn voordelen worden behaald op het punt van schaalvergroting en lagere overhead. Dat gebeurt op termijn; dat kost gewoon tijd, waarschijnlijk sowieso zes jaar; in het rapport staat dat dat de periode is waarna initiële en achterblijvende kosten kunnen worden terugverdiend. Het delen van expertise is ook een voordeel. Een van de problemen was dat voor een goed toezicht op complexe materie, bijvoorbeeld op chemische bedrijven, het logischerwijs nodig was om op te schalen om de expertise op orde te hebben. Die kan op deze wijze gebundeld worden. Daarin zit dus echt een voordeel. Het Rijk zag natuurlijk wel aankomen dat die initiële en achterblijvende kosten er zouden zijn — die zijn ook door de heer Van Hattem genoemd — en heeft 25 miljoen bijgedragen in het opvangen van de kosten in de eerste fase.

De heer Van Hattem noemde de situatie in Midden- en West-Brabant. Het klopt dat daarover discussie bestaat. Ik heb geen gedetailleerd overzicht van wat daar precies speelt, financieel gezien. Ik weet wel dat men zelf heeft aangegeven in het jaarverslag over 2014 dat er tot 1 juli 2014 een gebrekkig zicht was op inkomsten en uitgaven. Men is nu wel bezig met het verbeteren van de financiële borging en control. Je ziet soms dat als je aan het verbouwen bent terwijl de winkel openblijft, het niet overal goed gaat. Dat gebiedt de eerlijkheid ook te zeggen. Andersom is echter ook niet te zeggen: n=1. We zullen dat natuurlijk in de gaten houden. Een en ander wordt straks weer geëvalueerd en gemonitord. Het lijkt mij ook belangrijk om dat goed te blijven zien.

Het laatste punt betreft de vraag van de heer Van Hattem: waarom moeten we werken in die WGR? Waarom kunnen de bestaande netwerken in omgevingsdiensten niet gewoon blijven functioneren als zij al deden? Dat heeft heel nadrukkelijk weer te maken met die twee onderwerpen: fragmentatie en vrijblijvendheid in het toezicht. Gemeenten konden gewoon besluiten om op te houden met meewerking aan het systeem. Personeel is niet in dienst bij een netwerkorganisatie. Bovendien is de vorm die de heer Van Hattem naar voren brengt niet zodanig georganiseerd dat deze een rechtspersoon is die zelfstandig kan deelnemen aan het rechtsverkeer. Dat belemmert een goede, onafhankelijke uitvoering van de taken en de gewenste kwaliteitsontwikkeling. We wilden geen vrijblijvendheid meer. Bij het model waar wij nu voor kiezen, is dat ook niet meer mogelijk. Overigens is dat ook beproefd in het Tweede Kamerdebat. Daar is discussie over geweest. Er zijn vanuit beide standpunten moties ingediend. Ik moet vaststellen dat een ruime meerderheid in de Tweede Kamer uiteindelijk geaccepteerd heeft dat het verstandig is om met het model te werken dat wij nu voorschrijven, ook om de redenen die ik zojuist genoemd heb.

Hiermee wilde ik mijn inbreng besluiten. Ik denk dat veel noodzakelijk is in wat er allemaal moet worden veranderd. Men is eigenlijk al begonnen. Wat we nu doen is niet anders dan het inlopen van de werkelijkheid namelijk het bieden van een wettelijk kader aan organisaties die vooruitlopend daarop al zijn veranderd. Ik hoop van harte dat de Kamer bereid is om het voorliggend wetsvoorstel te steunen.

De **voorzitter**:
Daarmee komen wij toe aan de tweede termijn van de Kamer. Het woord is aan de heer Van Hattem.

☐

De heer **Van Hattem** (PVV):
Voorzitter. Ik zal het kort houden. Wij hebben een verschil van inzicht en overtuiging op een aantal punten over de mate van succes die dit wetsvoorstel zal hebben. Een punt blijf ik mij afvragen, het betoog van de staatssecretaris gehoord hebbende. Zij zegt dat er aanloopkosten zijn. Zij zegt dat er tijdens de verbouwing altijd kosten zitten aan het optuigen van een nieuwe organisatie. In de beantwoording van onze vragen gaf zij echter duidelijk aan dat zij verwacht dat de kosten lager zullen worden, dat gemeenten en provincies minder kwijt zullen zijn door aan de omgevingsdienst deel te nemen. Kan de staatssecretaris expliciet duidelijk maken waarop de aanname gebaseerd is dat als we een paar jaar verder zijn, er daadwerkelijk lagere kosten komen? Wat we tot nu toe hebben gezien in de praktijk is dat de kosten alleen maar oplopen. Dat betreft niet alleen de aanvangskosten maar ook structurele problemen die bij de omgevingsdienst naar voren komen. Hoe hard zijn de garanties dat die structurele problemen over een paar jaar echt verholpen zijn?

De **voorzitter**:
Dank u wel, mijnheer Van Hattem. Staatssecretaris, bent u in de gelegenheid om direct te antwoorden?

☐

Staatssecretaris **Dijksma**:
Voorzitter. Nogmaals, in 2012 is bij aanvang van deze operatie goed gekeken naar datgene waar de heer Van Hattem op doelt. Een deel van de kosten die hij nu in beeld brengt, werd destijds ook verwacht. Het is ook om die reden dat het Rijk 25 miljoen extra ter beschikking heeft gesteld. Ik heb net andersom gezegd dat op termijn — wij denken aan een periode van zes jaar — de feiten dat je minder overhead zult hebben en dat expertise op een hoger niveau kan worden gedeeld van meerwaarde zijn voor het stelsel.

Tegelijkertijd — dat heeft de heer Van Hattem in zijn eigen vragen meegenomen — kan er natuurlijk wel reden zijn om handhaving of toezicht verder op te voeren. Als dat om maatschappelijke redenen nodig is, mag dat niet worden afgerekend op het functioneren van de omgevingsdienst, want ook zonder het wetsvoorstel zou er vermoedelijk een aanmerkelijke druk op de financiën van de verschillende lokale overheden zijn opgetreden. Ik denk dat de heer Van Hattem terecht precies vraagt of er een voordeel in het opschalen zit, want daar gaat het eigenlijk over. Ik zeg met hem dat die voordelen niet zo snel optreden als sommigen hopen. Het laatste was overigens wel voorzien. Tegelijkertijd blijft mijn redenering dat op het moment dat je op het punt van overhead en expertise meer samen doet, daar wel degelijk schaalvoordelen optreden. Maar het kan zijn dat we met elkaar moeten vaststellen dat er bijvoorbeeld meer toezicht en/of meer handhaving moet komen. Dan worden de kosten hoger, wat overigens minder met de organisatie en meer met de maatschappelijke omgeving heeft te maken.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**:
Wenst één van de leden stemming over het wetsvoorstel? Dat is het geval. Dan stel ik voor, volgende week dinsdag over dit wetsvoorstel te stemmen.

Daartoe wordt besloten.